

SENADO

DIRECCION GENERAL LEGISLATIVA

SECRETARIA

XLVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 169 de 2000

DISTRIBUIDO Nº 225 de 2000

COMISIÓN DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL

JUNIO DE 2000

ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

Marco Jurídico

Concurre Arquitecto Juan A. Sienra de la Intendencia Municipal de Maldonado

****

Reunión de la Comisión del día
13 de junio de 2000

ASISTENCIA

PRESIDE AD-HOC	: Senador Pablo Millor
MIEMBROS	: Senador José Mujica y Senadora Mónica Xavier
INVITADO ESPECIAL	: Arquitecto Juan A. Sienra
SECRETARIO	: Señor Luis Berrutti
AYUDANTE DE COMISION	: Señora María José Morador

****

[redacted]

[redacted]


(Ingresa a Sala el arquitecto Juan Sienra)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene el gusto de recibir al arquitecto Sienra, de la Intendencia Municipal de Maldonado, quien viene a emitir su opinión sobre la Ley de Ordenamiento Territorial.

A pesar de que apenas restan 20 minutos para que comience la sesión del Senado, con gusto escuchamos el aporte que pueda brindarnos porque el proyecto de ley es el más importante que tiene la Comisión en estos momentos.

SEÑOR SIENRA.- A modo de presentación, diré que soy arquitecto y que el tema de ordenamiento territorial siempre me ha gustado y preocupado. De alguna manera, a nivel uruguayo soy un experto. He trabajado en el asunto; inclusive, soy delegado del Congreso de Intendentes en la COTAOT que, como no se reúne no hay mucho que hacer allí.

He hecho planes de ordenamiento territorial y he escrito normas referidas al tema. A título de ejemplo, lo último que he hecho con un equipo de la Intendencia de Maldonado, fue la zonificación de todo el departamento en un determinado tipo de áreas caracterizadas, con la función fundamental de determinar los aspectos ambientales que deben tener esas áreas, de forma de gestionar el territorio y las actividades en función del impacto ambiental que cualquier acción, edificación, o instalación de alguna actividad repercutiría en esa área. Creo que este es un enfoque no solamente contemporáneo, sino que en el Uruguay no lo ha hecho absolutamente nadie. Es más, el Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura hace un par de años me planteó que estaban empezando a estudiar la relación entre ambiente y ciudad, cuando nosotros ya teníamos en marcha una reglamentación, que estábamos aplicando. Por lo que se ve, estamos trabajando en forma bastante innovadora para nuestro país y para el mundo, porque no es muy común que se relacione el medio ambiente con la gestión humana.

Por último -y dado que ustedes no me conocen- quiero contarles que la DINOT publicó un libro con quince trabajos de ordenamiento territorial, de los cuales tres me pertenecen, dos por la Intendencia de Maldonado y uno personal. Creo que esto me da alguna autoridad a nivel nacional y simplemente lo menciono por eso y no por otra cosa.

Quiero señalar que esta ley es un mamarracho. Los señores Senadores me van a perdonar por la expresión, pero soy muy bruto, no hago diplomacia ni política. Por lo demás, como vengo de una reunión de la DINAMA en Fray Bentos, desde que salí de allí me quedé prácticamente sin voz, lo que me obliga a hacer una síntesis más importante.

Pido que esto que dije no se tome como algo personal, ya que no va dirigido a ustedes ni a quien redactó el proyecto de ley. Discúlpenme, pero lo que ocurre es que soy un poco bruto; mis ancestros españoles e italianos superaron a los nórdicos.

[redacted]

Traje un escrito que voy a dejar a la Comisión, ya que no tendré tiempo de analizar el tema en profundidad.

Quiero señalar que el ordenamiento territorial se hace, fundamentalmente, en función de planes, que son de distinto tipo y escalas. Además, estos deben estar complementados por mecanismos de implementación y de control. Inclusive, aquí tengo el informe de un convenio que quedó trunco, lamentablemente, entre la Generalitat valenciana, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Intendencia Municipal de Maldonado, donde hacen un análisis del marco jurídico existente en el Uruguay en ordenamiento territorial. Aquí lo que dicen es que la figura del plan como instrumento del desarrollo urbanístico es el objeto de cualquier ley de ordenamiento territorial. Evidentemente, ello no es lo que ocurre con esta iniciativa, porque esta gente ha creído que el ordenamiento territorial y el desarrollo son la misma cosa, algo que no es novedoso. A principios del siglo pasado -o como muchos creen, del que está terminando- hubo una corriente urbanística que creía que el mundo se arreglaba dividiendo la ciudad en cuatro funciones; tuvo una repercusión enorme, pero luego los hechos la superaron, porque las ciudades son mucho más importantes que todo eso.

Por lo tánto, para empezar, quiero decirles que agregar desarrollo a ordenamiento territorial es un mamarracho. Es como si a cada política de salud, economía, cultura, etcétera, que fuéramos a hacer le agregáramos desarrollo, porque todas apuntan a mejorar la calidad de vida, que es lo que en definitiva es el desarrollo. Creo que esa sobredimensión del desarrollo afecta todo el contenido de la ley y, desde mi punto de vista, es una visión totalmente equivocada. Además, no es que el ordenamiento territorial en el Uruguay no tenga ningún marco legal, ya que está la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Centros Poblados, la Ley de Creación del Ministerio y otras, por lo que no hay ningún problema en hacer planes de ordenamiento territorial de cualquier escala. Por otro lado, algunos problemas no están previstos por estas leyes y pienso que deberían estar resueltos en ésta, pero no lo están. Uno de esos problemas es, por ejemplo, la coordinación entre las acciones departamentales y los demás organismos del Estado.

Si vamos a hacer una ley de ordenamiento territorial, habría que definir: 1) Los derechos y las obligaciones de las personas en cuanto al uso del territorio; 2) El sistema de planificación de ese uso y de las construcciones necesarias; 3) Las competencias en la materia de cada nivel de gobierno; 4) Los instrumentos legales necesarios para poder realizar las tareas encomendadas; 5) El contenido mínimo de cada plan y una terminología nacional común; 6) El sistema de captura de valor agregado por la planificación y de las compensaciones que puedan ser de justicia; y 7) Los mecanismos de control y sancionatorios. Pienso que también habría que agregar los mecanismos de financiamiento.

Entiendo que en el proyecto de ley no están bien encarados estos puntos porque, en primer lugar, no crean mecanismos de captura del valor agregado creado por el plan. Ese es un punto absolutamente imprescindible porque los planes modifican sustancialmente el valor de la tierra, tanto para más como para menos. Por ejemplo, si decimos que en un lugar de la ciudad se puede construir en alta densidad, estamos creándole un valor extraordinario a esa tierra. En ese sentido, personalmente conozco un caso, aunque no es el único. Cuando el "boom" pre tablita de Punta del Este un chalet que valía aproximadamente U$S30.000, como estaba ubicado sobre la avenida Roosevelt se lo pagaron U$S 1:000.000. Esa tremenda diferencia -porque U$S 970.000 de hace 20 años debe ser por lo menos el doble de hoy- es el resultado del plan. No se debe a que el dueño de ese chalet introdujo algo en el terreno que modificó el valor, ni lo hizo con un arquitecto extraordinario o la llenó de obras de arte. Simplemente se la compraron para demoler y completar un terreno para hacer una torre.

Por otro lado, en el otro extremo, tenemos gente a la que se le prohíbe hacer cosas en su terreno como, por ejemplo, fraccionar. Incluso, en las áreas naturales protegidas se les prohíbe hacer prácticamente todo y, en algunos casos, todo. Naturalmente, eso se hace por razones de interés social, por lo que es absolutamente imprescindible crear mecanismos de captura de valor agregado y de compensación, que la ley ni siquiera menciona. No soy un técnico en materia de gravámenes pero creo que se podría obtener un impuesto que grave las superficies de las construcciones que excedan las posibilidades normales de construcción de un predio. Por ejemplo, si en un predio normal en una ciudad se puede edificar, entre la planta baja y la alta, la mitad de la superficie del terreno -o sea, en uno de 300 metros, 150- y en otro, porque está en el centro y conviene que concentre una gran densidad de población u otros usos, le permitimos construir cinco veces su superficie en altura, lógicamente, este último está siendo valorizado por el plan en cuatro veces y media más que el otro. Entonces, la sociedad debe tener un impuesto que, por ejemplo, se puede pagar por metro cuadrado de construcción adicional, de manera que ese dinero sea, por lo menos, compartido. Obviamente, esto no lo invento yo sino que se aplica en todas partes del mundo. Además, ese impuesto tiene que estar directamente relacionado con las operaciones urbanísticas que después se necesitan para completar la infraestructura según esas altas densidades. Este no es el único caso. Por ejemplo, es muy común que en las intendencias se puedan vender derechos a construir en esas zonas. O sea, todo el mundo tiene derecho a construir lo mismo y a aquel que construye más la intendencia le vende el derecho. Si quiere tantos metros más en una zona permitida, se le vende y se recauda directamente. Otro sistema que ha sido bastante usado en el mundo, con éxitos variados, es que, teóricamente, todos pueden construir lo mismo. En algunas zonas, en lugar de construir una determinada cantidad que es la normal, pueden construir la mitad o la décima parte. Entonces, se habilita a vender ese sobrante al que puede construir más en un terreno. Por ejemplo, si quiero construir una torre, compro tantos metros cuadrados de construcción a la gente

que no puede construir más. Además, es una forma de compensar a aquél que puede menos a través del que puede más.

También hay un mecanismo muy usado que es el de alquiler o leasing. Es el caso de Hong Kong cuyos ingresos vienen en forma dramática a través del alquiler o leasing del derecho de construir. Considero que no hay que cerrarse a ninguna de estas posibilidades. Es más, esto también se puede hacer dentro de las leyes vigentes. Por ejemplo, la Intendencia de Maldonado propuso, en un proyecto de ordenanza de uso de suelo del que soy uno de los corredactores, la creación de una tasa urbanística por la que vendíamos el derecho a construir. Reitero que se puede hacer dentro del marco legal vigente, pero creo que sería mucho mejor que fuera una ley nacional. Además, habría que crear una batería porque, de esa forma, cada plan puede utilizar los mecanismos que mejor le parezca al planificador y que mejor se adapten a las obras. Este es un tema básico en cualquier ley de ordenamiento territorial para mejorar lo actual.

Otro punto que quiero mencionar es que tiene una serie de graves inconstitucionalidades desde el momento en que adjudica actividades administrativas al Gobierno Departamental cuando estas corresponden al intendente. Seguramente habrá abogados y gente que sabe mucho más que yo de esto, pero lo quiero señalar porque me parece que es absolutamente inaceptable. El Capítulo V crea las sociedades de economía mixta de desarrollo regional o local. Esta es otra barbaridad inconcebible, porque no es posible que el organismo que tiene que planificar, dirigir y controlar, sea socio en los emprendimientos. Este es un mecanismo que se utilizó en Francia y en algunos otros países, y ha dado lugar a episodios de corrupción muy importantes. Les pongo el ejemplo del Presidente del club de fútbol de Marsella, que terminó preso por los negociados urbanísticos que hizo aplicando este mecanismo. Además, no pone a la gente en igualdad de condiciones; si alguien quiere hacer un emprendimiento urbanístico, va a terminar asociándose con el Gobierno de turno, lo que me parece una barbaridad. Insisto: creo que este mecanismo es absolutamente inaceptable.

Otro punto importante es la propuesta que se incluye en este proyecto, en el sentido de gravar todos los fraccionamientos que deben dejar el 20% de los predios terminados para las Intendencias. Esto también me parece una barbaridad. Cuando se compra un terreno para urbanizar, no solamente hay que invertir en un terreno, sino también en los proyectos de creación de la infraestructura, ya que hoy día es absolutamente inaceptable que se permita seguir urbanizando y construyendo edificaciones en terrenos sin infraestructura como saneamiento, calles, agua, etcétera. Además, tiene que dejar las áreas libres: las calles, las plazas y todo lo que las normas y el sentido común exigen para una ciudad, porque es evidente que no se puede ampliar una ciudad sin áreas libres. Si encima de eso le estamos cobrando el 20% de los solares terminados, estamos elevando los precios de la tierra nueva de una forma exorbitante y de esa manera, además, la tierra actual va a crecer en valor, aun la que no tenga infraestructura, porque como son terrenos urbanos viables, al

haber menos oferta, va a subir su precio, por más que queramos bajarla. De modo que creo que este es otro aspecto que no puede estar incluido en la ley y que, por el contrario, debe ser rápidamente eliminado.

Uno de los aspectos más conflictivos que existe en el manejo de los terrenos en el Uruguay son los accesos a las ciudades.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe la descortesía, pero faltan dos minutos para que comience la sesión del Senado.

Ahora bien, teniendo en cuenta que toda la exposición que está realizando nuestro invitado está contenida en el documento que nos ha entregado, propongo a la Comisión realizar un repartido de ese documento y, después de que lo hayamos leído, no descartamos volver a invitarlo con más tiempo.

SEÑOR SIENRA.- Me parece bien, porque el tema me preocupa y creo que hay que hacer las cosas bien.

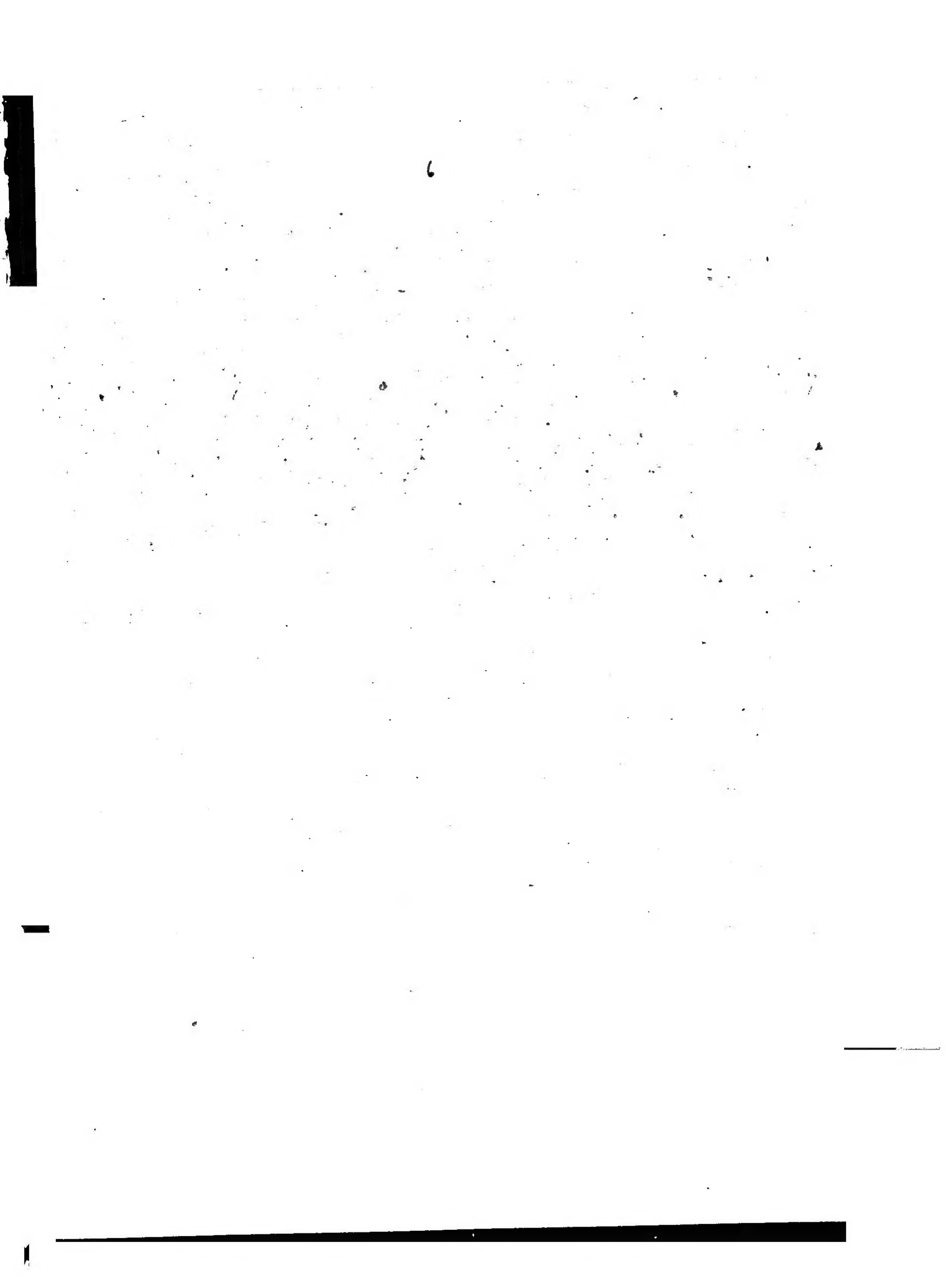
SEÑOR PRESIDENTE.- Por eso propongo que se adjunte este material a la versión taquigráfica, y después de que lo hayamos leído seguramente tendremos otra comparecencia, porque reitero que el proyecto de ley que en este momento tiene a estudio esta Comisión es éste, que refiere al Ordenamiento Territorial.

Le pido disculpas nuevamente por lo abrupto de la intervención, pero es poco el tiempo de que disponíamos para el tratamiento de este tema que, por otra parte tiene muchos aspectos y muchas facetas.

(Se levanta la sesión. Es la hora 15 y 59 minutos)

(A continuación se incluye el texto del documento aportado por el arquitecto Juan Sienra)

[redacted]



PROYECTO DE LEY DE ORDENAMIENTO Y DESARROLLO TERRITORIAL

Marco Jurídico

Carpeta Nº 169 de 2000
Distribuido Nº 180 de 2000

Comentarios y observaciones realizadas
por el arquitecto Juan A. Sienra

DELEGADO DEL CONGRESO NACIONAL DE INTENDENTES
EN LA COMISION TECNICA ASESORA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL

[redacted]

[redacted]

Cuando se habla de ORDENAMIENTO TERRITORIAL a lo que realmente nos estamos refiriendo es a las formas en que la sociedad organiza la ocupación y uso del territorio por medio de infraestructuras y equipamientos físicos.

El mundo contemporáneo es tremendamente complejo, por lo que el asentamiento de la sociedad en el territorio presenta enormes problemas, particularmente en las sociedades democráticas ya que deben organizarse de forma de asegurar la libertad y los derechos de sus ciudadanos.

Siempre hay un ordenamiento del territorio, aun en los casos en que no exista un plan de ordenamiento territorial, el territorio queda estructurado según las construcciones físicas que se realicen (áreas urbanas, carreteras, puertos, aeropuertos, represas, áreas industriales, construcciones, barrios) y según los usos que se desarrollen en él.

Lo que ocurre es que si no existen planes adecuados de ordenamiento territorial y mecanismos eficaces de gestión del territorio, el resultado generalmente es pésimo y lleno de problemas, destrucción del ambiente, áreas urbanas en zonas inundables, gravísimos problemas de transito y de comunicaciones, perdida de playas, destrucción de flora y fauna, erosiones, tugurizacion, segregación social, etc.

Para evitar estos resultados es que desde hace muchos años las soluciones de los problemas del acondicionamiento físico y las formas de uso del territorio se encaran por medio de planes de ordenamiento territorial que se complementan con mecanismos de implementacion de los planes y con mecanismos de control.

La gestión del territorio esta destinada a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y por ello, cuando se hace bien, es un instrumento de desarrollo, como lo son todas las otras políticas e instrumentos que se aplican para mejorar la calidad de vida de la gente, las políticas económicas, las ambientales, las sanitarias, las culturales, las impositivas, etc., a las que nunca se les agrega la palabra desarrollo.

En el proyecto de Ley preparado por el MVOTMA se agrega al nombre al nombre de la Ley la palabra desarrollo, lo que en realidad es engañoso, hace pensar, como lo hacían los urbanistas del siglo pasado, que por medio de estos planes se solucionaban los problemas de la sociedad, lo que claramente no es cierto[1].

Este error se refleja en los objetivos que la Ley debe tener, tanto que lo primero que esta establece es que el ordenamiento territorial es un cometido esencial del Estado y además lo declara de interes nacional.

Lo que realmente es importante para el País en esta materia es realizar una buena gestión del territorio, para lo que debe dotarse de planes adecuados de ordenamiento territorial, actuando luego en función de ellos.

En términos generales el País ha tenido una enorme carencia en cuanto a la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y ha sido casi totalmente omiso en su aplicación, por lo

[1] El informe del Director General de Urbanismo y Ordenación Territorial de la Generalitat Valenciana de 1993, realizado en el marco del convenio entre ella, el MVOTMA y la Intendencia de Maldonado, en el que analiza el marco legal vigente es muy claro al respecto.

que no hay mucha experiencia en cuanto a los problemas y carencias que tiene nuestro marco normativo.

Sin embargo es de hacer notar que las normas vigentes permiten realizar planes de Ordenamiento Territorial, que en ellos las Intendencias Departamentales tienen un papel protagonico y que pueden realizar una gestión muy amplia del territorio.

Solo en algunos aspectos del marco legal vigente están mal resueltos, como la coordinación de las acciones con los Organismos Nacionales, MTOP, UTE, OSE, etc., aunque nada impide se negocie hasta encontrar soluciones satisfactorias.

Si es para mejorar los aspectos deficitarios de las normas vigentes su modificación es bienvenida, en ese caso las normas a crear deben definir:

1. los derechos y las obligaciones de las personas en cuanto al uso del territorio,
2. el sistema de planificación de ese uso y de las construcciones necesarias,
3. las competencias en la materia de cada nivel de gobierno,
4. los instrumentos legales necesarios para poder realizar las tareas encomendadas,
5. el contenido mínimo de cada tipo de plan y una terminología nacional común,
6. el sistema de captura del valor agregado por la planificación y de las compensaciones que puedan ser de justicia,
7. los mecanismos de control y sancionatorios.

Al analizar el proyecto de Ley elaborado por el MVTMA se encuentra que no considera y resuelve todos estos aspectos, en particular:

a. Omite crear mecanismos de captura del valor agregado a las propiedades por los planes de ordenamiento territorial o por los planes urbanísticos, omisión gravísima.

Los planes, por razones de interes general, imponen limitaciones a los usos que los propietarios pueden hacer de sus predios y solo algunos están destinados a incorporarse a las áreas urbanas, a su vez dentro de estos solo algunos pueden ser usados en forma intensa o muy intensa.

Cuando el plan incorpora un predio al área urbanizable le cambia sustancialmente el valor, cuando permite que un predio sea usado en forma intensa o muy intensa a su vez le agrega valor en forma importante o muy importante.

Como resultado de los planes, cuando a una zona se le imponen limitaciones en el uso, hay predios cuyo valor es afectado negativamente, es de justicia compensar a sus propietarios por la perdida de valor resultante.

En ambos casos es la sociedad, que por razones de interes general, afecta los valores de las propiedades, claramente no es justo que a los propietarios de los primeros se les regale la



totalidad del valor que el plan agrega, ni es justo que a los otros, se les haga perder el valor que el plan le quita a sus propiedades.

Si los planes y los mecanismos de gestión del territorio no cuentan con mecanismos que permitan a la sociedad participar en forma sustancial en el valor que los planes le agregan a los predios cuando les otorga privilegios de uso y tampoco con mecanismos que permitan compensar las perdidas que las limitaciones de uso de les puedan producir, están destinados al fracaso.

Peor aun, en el art. 9° se establece que en situaciones *"como en el caso de prohibiciones de edificar, los Planes deberán prever las indemnizaciones correspondientes a través de la aplicación del mecanismo de reparto de los mayores valores de los inmuebles beneficiados por la planificación"*.

Es decir obliga a la sociedad a compensar a quienes no pueden edificar en sus predios, como si en todos los casos esto fuera el destino final de todo predio, cuando por el contrario, la mayor superficie del territorio no será edificada o urbanizada.

Si bien es cierto que los Gobiernos Departamentales pueden crear algunas formas para rescatar el valor agregado a los predios por los planes[2], es mucho mejor ampliar por Ley las facultades de hacerlo.

La Ley debería crear sistemas como:

- **Un impuesto que grave las superficies de las construcciones que excedan las posibilidades normales de construcción de los predios.**
- **La venta por la Intendencia de derechos a construir en por encima de las áreas medias en determinadas zonas.**
- **La venta de área construible por los propietarios que no pueden usar todas las posibilidades normales de construcción en su predio para ser usadas en otro predio donde si se puede construir.**
- **el alquiler o leasing de la posibilidad de construir en determinados sitios.**

Estas alternativas tienen todas sus ventajas, la más importante de todas es que no representan ninguna carga para los promotores de los emprendimientos inmobiliarios, y pueden ser usadas en forma combinada.

Parece conveniente que la Ley cree toda una gama de opciones de forma que los responsables de los planes puedan usar lo que entiendan más conveniente en cada caso.

b. Contiene en varios artículos planteos totalmente inadecuados cuando establece competencia para autorizaciones o policía al Gobierno Departamental, cuando las funciones ejecutivas y administrativas son responsabilidad y competencia del Intendente.

---

[2] **por ejemplo el proyecto de Ordenanza de Uso del Suelo preparado por un equipo consultor integrado por los Arq. Isabel Viana, Rosario Lopez, Juan Andrés Sierra y asociados, para la Intendencia de Maldonado propone la creación de una TASA URBANISTICA.**

Se hace notar que solo las obras que impliquen modificaciones a los planes debieran ser tratadas por el Gobierno Departamental y como modificación del plan, no como permiso de obra.

Esto no sólo es un problema constitucional sino que además representa un tramite muy dificultoso, necesariamente lento y por ello altamente inconveniente, este aspecto requiere ser revisado y corregido.

c. El rol del Estado en la gestión y administración del territorio es el de preparar los planes y realizar su gestión, hacer la policía y los controles adecuados para que los mismos se ejecuten como están aprobados y ejecutar o hacer ejecutar las obras publicas que su implementacion requiera.

El Capitulo V crea las Sociedades de Economía Mixta de Desarrollo Regional o Local por las que se habilita al Estado a ser parte de operaciones inmobiliarias, con lo que además de ejercer la policía queda habilitado a ser actor principal en lo que debe organizar y controlar.

Esto es absurdo, no es posible plantear racionalmente que el mismo organismo puede hacer y controlar lo que hace, es mas, es totalmente inadecuado e inmoral.

Quien debe realizar los planes, gestionarlos y controlarlos, no debe ni puede participar como actor principal en el desarrollo de alguno de los negocios posibles resultantes de los planteos de la planificación.

Desde el punto de vista del cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial, todo instrumento que posibilite la construcción de las obras necesarias o la prestación de un servicio es bienvenido.

El mecanismo propuesto puede ser adecuado para la construcción de un aeropuerto, un puerto u otras obras de infraestructura, aunque ya existen en el País otras figuras mejores que son y pueden ser usadas para ello.

No es así para la realización de urbanizaciones, desarrollos turísticos, comerciales, etc., el Estado no debe participar como socio o promotor en este tipo de negocios.

El mundo y el País están llenos de ejemplos de emprendimientos comerciales realizados por el Estado y por el mismo organismo que tiene que controlar la actividad, que no funcionan o por lo menos no funcionan como deben, tanto que en todas partes, incluso en los países socialistas, los Estados se están desprendiendo de sus negocios y empresas y separando los roles.

La propuesta parece totalmente fuera de lugar y debe ser eliminada de la Ley.

d. El País requiere contar con terrenos adecuadamente urbanizados, es decir terrenos con las infraestructuras necesarias para poder ser edificados y usados, es necesario que finalmente quienes promueven un fraccionamiento se hagan cargo de la construcción de todas las infraestructuras mínimas, calles, agua, saneamiento, energía y comunicaciones y donde los planes lo exijan deberán tener además iluminación publica, plazas o parques y demás equipamientos urbanos.



Para hacerlo los promotores deben comprar la tierra, hacer el proyecto de fraccionamiento y los proyectos de todas las infraestructuras, obtener los permisos, ceder las calles y los espacios públicos, abonar los tributos nacionales y municipales correspondientes y hacer las obras.

Si a esto se le agrega además la obligación de ceder al Departamento el 20 % de los solares resultantes (art. 27) **se esta gravando a la operación de forma totalmente desmedida** con lo que fraccionar se hace imposible o el precio de venta de los predios será sumamente elevado.

Al ser elevado el precio de venta de los nuevos solares, los existentes, aun los que no cuentan con las infraestructuras mínimas, subirán de precio como pasa en todo mercado cuando disminuye la oferta, con lo que lo único que se logrará con este mecanismo es disminuir enormemente las posibilidades de la gente de acceder a tierra.

Este planteo es sumamente inconveniente e inadecuado, debe eliminarse de la Ley.

e. Uno de los aspectos más conflictivos en todos los centros poblados del País son **los accesos**, es decir las interconexiones entre la red vial urbana y la red vial Nacional.

El proyecto de Ley omite establecer las competencias de cada nivel de gobierno en este aspecto y no prevé los mecanismos de coordinación requeridos, por lo que también queda pendiente la definición de que organismo es el responsable de su diseño, de su construcción, de su financiación, de su mantenimiento y de su gestión.

El art. 10° del proyecto de Ley intenta regular las obras publicas, sin embargo los mecanismos que plantea son muy inadecuados.

En primer lugar se hace notar que las obras de infraestructura no pueden quedar sujetas a la autorización del Gobierno Departamental ya que las funciones ejecutivas son del Intendente, quien debe autorizar lo que esta previsto en los planes.

Para poder otorgar permiso para realizar obras o emprendimientos que no se ajusten en aquellos y que se entiendan necesarios, el Intendente deberá iniciar el proceso de modificación del plan, eso si acto de gobierno departamental y luego de modificado podrá otorgar el permiso.

En cuanto a la construcción de rutas nacionales, la instalación de un puerto, la construcción de una represa, de una línea de alta tensión para transmisión de energía eléctrica, etc. lo que debe quedar bien claro es que todas las obras de infraestructura deben estar incluidas en los planes o programas nacionales y que estos deben ser elaborados en forma publica con la participación obligatoria de los Gobiernos de los Departamentos involucrados y que no se puede construir ninguna obra que no este incluida en aquellos.

Tiene que quedar claro que **el plan o esquema nacional tiene que ser elaborado por el MVOTMA** y el MTOP y demás organismos competentes tienen que ser los ejecutores de las obras ajustando su proyecto a las indicaciones del Plan.

[redacted]

La definición de las obras de infraestructura pueden crear conflictos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales, por lo que se requiere crear algún **mecanismo para superar las controversias**, el proyecto de Ley simplemente los soluciona comunicando a los Gobiernos Departamentales que construirá la obra.

Entre los programas de obras publicas que el País tiene un enorme atraso se encuentran los puertos deportivos. Este programa, con sus variantes de marinas, urbanizaciones náuticas, etc. es uno de los tipos de obras de infraestructura que el País debe encarar rápidamente ya que son imprescindibles para el desarrollo del turismo náutico, tal como lo han hecho saber los ministros de Turismo y de Transporte y Obras Publicas desde 1985.

En el marco jurídico actual se requiere una Ley para poderlos habilitar, lo que es un freno enorme a las posibilidades del desarrollo turístico nacional, se sugiere que en esta Ley se incluya una autorización genérica para los puertos deportivos para que se comiencen a construir de una vez.

Por ultimo se hace notar que no puede otorgarse una autorización en blanco para construir obras destinadas a la Defensa Nacional, lo que corresponde es establecer en la Ley la posibilidad de que se construyan fuera de los planes, en casos extraordinarios y tomando todas las medidas necesarias para disminuir las afectaciones que puedan resultar de ellas.

f. El País no tiene un estudio que defina realmente la zona que es necesaria para la preservación de las playas y de la costa, en algunos sitios esta zona se ajusta a la faja de defensa de la costa prevista en el Código de Aguas, en otras las necesidades de la naturaleza son diferentes a ella y se requieren áreas mayores o menores.

La definición de estas áreas es una tarea que el País aun tiene pendiente y que debe encarar lo antes posible, pero no es objeto de esta Ley.

Por otro lado se hace notar que para poder usar adecuadamente la costa y las playas deben ser equipadas con construcciones como accesos, paradores, servicios de playa, baños, paseos, muelles, etc. como también deben alojar los puertos, lo que claramente indica que **no pueden ni debe declararse genéricamente a la faja de defensa de la costa suelo no urbanizable**.

g. La definición de los planes y de sus contenidos es una de las partes fundamentales de esta Ley, se debe tratar de planes que exclusivamente involucran al espacio, a sus aspectos físicos y al uso del territorio.

Estos planes deben ser el marco de referencia para el futuro uso del suelo por la gente y tienen que dar suficiente seguridad de su aplicación, para lo que necesitan incluir medidas de promoción de los cambios propuestos y utilizar metodológicas de elaboración, instrumentación y control transparentes y participativas.

Se hace notar muy especialmente que las actividades e incluso las necesidades de la gente cambian permanentemente y en los últimos tiempos lo hacen además vertiginosamente, introduciendo cambios en las formas de vida y de interrelaciones muy grandes e imprevisibles.

6



Solo los planes que tengan claramente presente estas características pueden ser exitosos, por ello los planes de ordenamiento del territorio intentan crear un marco de referencia que explicitando las características ambientales de las distintas zonas que integran el territorio y los criterios para la consideracion y evaluacion de las externalidades de las actividades, permita a la gente pensar y plantearse sus actividades dentro de él y las autoridades responsables de la gestión evaluarlas.

La ocupación, la construcción, las modificaciones físicas del territorio y de su uso son permanentemente cambiantes y se van realizando a lo largo del tiempo adaptándo el territorio para las nuevas formas de vida y requerimientos de la sociedad y la gente.

El dinamismo de este cambio depende de la dinámica social y cuanto más rápidamente se desarrolle una sociedad, más rápidos son los cambios y la incorporación de nuevas actividades y por ello de los cambios en el equipamiento y uso del territorio.

"Modelo" de acuerdo al diccionario es: "objeto que se reproduce imitándolo o persona o cosa digna de ser imitada", nada más ajeno a lo que debe ser la gestión del territorio, es imposible imitar o reproducir algo que se encuentra en creacion.

En la gestión del territorio no se puede pensar en un modelo para adaptar el desarrollo de las personas y de la sociedad a él, nada más totalitario y antidemocrático, pero además imposible ya que no se puede crear un modelo de lo que no se conoce ni se puede conocer.

Sin duda es un gravísimo error conceptual incluir en la Ley la obligación de contar con un "modelo territorial", lo que se requieren son planes estratégicos de ordenamiento territorial.

El proyecto de Ley además en los artículos en los que detalla los planes hace mucho hincapié en esta parte de la información, que solo cuenta el pasado, dice muy poco respecto a los contenidos de los planes, no pide los fundamentos teóricos en los que se basan ni la fundamentacion de las propuestas.

Sin duda la elaboración de los planes requieren la recopilación y el análisis transdisciplinario de información socio - económica, ambiental, geológica, de los equipamientos existentes, de las capacidades de suministro de energía, de comunicaciones, uso del suelo, etc. pero lo realmente importante es la propuesta.

La información, sus análisis y los diagnósticos, a los que se debe siempre incluir los fundamentos teóricos en los que se basa la propuesta, así como su fundamentacion, deben ser anexos a los planes, son fundamentales para entenderlos, evaluarlos o criticarlos, pero son accesorios para quienes deben operar con el.

La creación de infraestructuras así como todas las obras de equipamiento del territorio requieren tiempo y fuertes inversiones, que cuando se hacen bien empiezan mucho antes que se vea en el sitio el comienzo de las obras.

Esto requiere marcos de referencia o planes estables, por lo que los mecanismos de modificación de los planes deben tener formas para garantizar los derechos de quienes están desarrollando proyectos y mecanismos de aprobación adecuados.

El Programa General de Ordenamiento Territorial no los tiene, se aprueba por Decreto lo que no da garantías suficientes.

Se hace notar que en la mayoría de los países que han demostrado excelencia en la gestión del territorio, a nivel nacional solo tienen facultades para legislar y para coordinar, que pueden llegar hasta el planteo de esquemas nacionales de los elementos estructurantes o fundamentales.

Cuando llegan a este ultimo nivel las decisiones también se realizan por Ley.[3]

h. Uno de los factores más importantes de la violencia social es la segregación de la población en el territorio ya sea por razones económicas, sociales, raciales, de credo o cualquier otra, por lo que es de pesima política de desarrollo urbano crear áreas o formas de segregación, por ejemplo zonas para la construcción de viviendas para pobres.

Esta afirmación no solo esta avalada por razones y teorías abstractas o experiencias en otros países, nuestro propio País la ha venido practicando la segregación por décadas y los resultados han sido de un crecimiento sostenido de la violencia en la sociedad, con sitios creados aplicando estas políticas particularmente violentos[4].

La creación de carteras de tierras destinadas al desarrollo de programas de viviendas para los sectores de menores ingresos de la población, que recoge una vieja teoría benefactora, es un grave error ya es una forma institucionalizada de segregar a la sociedad y no debe ni puede estar incluida en la Ley.

i) La elaboración de planes tiene un costo que, sobre todo para las finanzas actuales de los Gobiernos Departamentales, es o puede ser muy gravoso y a pesar de la importancia de los planes para mejorar la calidad de la gestión, es muy difícil que en los presupuestos actuales puedan encontrar la forma lograr fondos para invertirlos en la planificación territorial.

En una primera etapa la realización de los primeros planes de ordenamiento territorial de nivel departamental tendria para las Intendencia el costo promedio de no menos de U$A 250.000, es decir unos U$A 4.750.000, redondeando U$A 5.000.000 para todo el País.

Para la realización de los planes para los centros urbanos hay que pensar en no menos de U$A 75.000 para las ciudades más pequeñas, de U$A 150.000 para las medianas y mucho más para las grandes.

Como la planificación territorial es necesaria y hasta imprescindible para el País si se quiere mejorar la calidad de vida y hasta para el desarrollo económico, ya que sin mejora de la calidad de vida no hay posibilidades de desarrollar la economía, es necesario que el Estado disponga de fondos para financiar estos trabajos.

Es claro que si seriamente se piensa en que el País ponga a realizar planes de ordenamiento territorial en forma generalizada y continua es necesario que la Ley prevea su financiación, de lo contrario la Ley no se va ha cumplir.

Si como se indica en la literal a) se crean mecanismos para capturar parte del valor agregado al territorio por los planes, estos y los mecanismos permanentes de revisión y ajuste que necesitan se pueden autofinanciar.

[3] Holanda es un buen ejemplo de ello

[4] Cerro Norte es un buen ejemplo de ello.

De todas formas, aun creando mecanismos de financiacion de los planes, el Estado tiene que hacer la inversión inicial y debe disponer de fondos para comenzar los trabajos de planificación, lo que debe ser dispuesto en esta Ley.

j) No es suficiente que la Ley establezca que se deben hacer planes de ordenamiento territorial, si realmente se quiere que se hagan es necesario, además de tomar mediadas para su financiación, poner plazos para que los responsables los realicen.

Carece de lógica pretender que se realicen todos los planes simultáneamente, ya que no solo por el costo y por que es imposible al implicar para las autoridades la necesidad de tomar simultáneamente decisiones distintas, sino que el País no tiene suficientes equipos técnicos como para encararlo.

La fijación de plazos no es una definicion simple ya que las necesidades son muy distintas en cada departamento y es en función de ellas que deben definirse las prioridades en la realización de los trabajos.

Sin embargo la Ley debería fijar un plazo máximo para empezar a realizar alguno de los planes que deben hacer, que no deberia ser mayor a un ano desde la promulgacion de la Ley.

También es necesario establecer incentivos para que los planes se realicen en tiempos razonables, la primer medida es condicionar la entrega de fondos nacionales a que se realicen los trabajos de planificación pero hay que llegar hasta imponer que la ejecucion de obras publicas nacionales solo sea posible cuando esten previstas en los planes y donde estos estén prontos.

Este ultimo aspecto es muy importante ya que la inversión publica se transforma en un incentivo para que se hagan los planes y simultáneamente, al no poderse hacer donde no los hay, es una penalización muy importante a los que no hacen su trabajo en tiempo y forma.

Estas observaciones permiten afirmar, sin ninguna duda, que el proyecto de Ley no es una mejora al marco legal vigente y que por ello carece de sentido.

Pero eso no es todo, cuando se analiza el contenido y la redacción de sus artículos se encuentra que a las observaciones precedentes deben agregarse las siguientes:



TITULO I OBJETO DE LA LEY

CAPITULO I REGLAS GENERALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Además de los comentarios ya realizados, resaltando especialmente el error que significa agregar la palabra desarrollo, se hacen las siguientes observaciones:

ARTICULO 3° (Finalidad del Ordenamiento Territorial).

No se pueden compartir las finalidades planteadas ni el orden en que están expuestas, mas aun, lo establecido en el literal a) es absurdo.

En efecto el territorio no es lo que determina la posibilidad de inserción de una región o centro poblado en las corrientes económicas, lo que importa es la forma en que funciona la sociedad y su grado de libertad es lo que determina las posibilidades del desarrollo económico y cultural.[5]

El literal e) no tiene ningún sentido, el territorio no tiene desequilibrios salvo que se pueda creer que las áreas inundables, los terremotos o las tormentas lo son, lo que ocurre es que el hombre hace usos inadecuados del mismo o construye infraestructuras físicas no están bien resueltas.

Los planes de ordenamiento territorial pueden plantear medidas para corregir disfuncionamientos de las infraestructuras físicas, los demás están fuera de sus posibilidades a pesar de lo que creían los urbanistas racionalistas.

El literal d) también expone la soberbia de aquellos y establece que el ordenamiento territorial va a garantizar a todos los habitantes la accesibilidad a los servicios, esto no es cierto, no es posible y no es ni siquiera deseable.

Claramente hay servicios básicos como el saneamiento o la recolección de los residuos domésticos que son imprescindibles en las áreas urbanas pero que no se pueden ni deben dar en las áreas rurales ni en algunos tipos de áreas de baja densidad.

Ninguna gestión del territorio puede garantizar a todos los habitantes nada, solo puede crear condiciones por las que sea posible a todos los habitantes acceder a los servicios y a las características ambientales que permitan el desarrollo de una vida acorde al sitio elegido.

Parece más lógico que las finalidades del Ordenamiento Territorial sean:

1. **Crear los marcos de referencia estables referidos a la ocupación y uso del territorio, en los que las acciones, los usos y las obras a realizarse en él se deben integrar y en los que se canalicen las expectativas, las iniciativas y los proyectos públicos y privados.**
2. **Racionalizar el uso del suelo, compatibilizando las características naturales y ambientales del territorio con los usos y facilitar las**

[5] la descripción de los procesos de creación de riqueza están cuidadosamente detallados en LA ECONOMIA DE LAS CIUDADES de la Dra. Jane Jackobs

interacciones humanas, las comunicaciones y demás flujos de materia y energía.

3. **Plantear las medidas que faciliten la accesibilidad de todas las personas a los sitios de interacción social, esparcimiento y servicios.**
4. **Preservar, mejorar y desarrollar las infraestructuras físicas y edilicias para posibilitar el desarrollo fluido de las actividades humanas.**
5. **Identificar las acciones prioritarias y estructurantes de la ocupación y uso del territorio para mejorar su utilización en forma respetuosa del ambiente y adecuada para el desarrollo sostenible.**
6. **Identificar, plantear y desarrollar indicadores que permitan evaluar los requerimientos básicos de infraestructuras, servicios y equipamientos necesarios para posibilitar una correcta calidad de vida en todo el País.**
7. **Publicitar los criterios, los planes, las políticas y la gestión de la ocupación y del uso del territorio de forma que todos los ciudadanos estén debidamente informados.**

Algunos de estos aspectos están considerados en la redacción propuesta, sin embargo su redacción o priorizacion no es correcta.

CAPITULO III DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS.

Este capitulo, como ocurre en muchas partes del proyecto tiene un orden incomprensible, en particular, las competencias del Intendente no aparecen en este capitulo entre las competencias de Gobiernos Departamentales, de los que son parte y Autoridades Locales que están supeditadas al, sino en el siguiente (art. 11).

ARTICULO 4° (Criterio de distribución de competencias)

Parece más lógico que la distribución de competencias comience por las del Poder Ejecutivo, siga con las de los Gobiernos Departamentales y termine con las de las Autoridades Locales.

También en este articulo la palabra "desarrollo" referida al territorio no corresponde.

Se observa el listado de instrumentos de planificación territorial que se comentan en los artículos que los definen.

Aun asi corresponde hacer notar:

I) Las Competencias del Gobierno Departamental definidas son incorrectas e incompletas y en algunos casos inconstitucionales, deberian ser:

a. **Desarrollar y aplicar los instrumentos de Ordenamiento Territorial en el Departamento,**

12

[redacted]



b. Crear y mantener actualizados los planes departamentales de ordenamiento territorial y las normas complementarias,
c. Coordinar sus políticas y planes de Ordenamiento Territorial con los del Gobierno Nacional y con los de los Departamentos vecinos, especialmente cuando compartan la gestión de un centro urbano o de una micro región.

A esto deben agregarse las competencias de los Intendentes, que deberían ser:

a. Crear y mantener actualizados los planes de ordenamiento y gestión territorial en el Departamento.
b. Otorgar los permisos para fraccionar, construir, demoler, instalar actividades y modificar predios,
c. Ejercer la Policía de los desarrollos urbanísticos y edilicios y uso del territorio en el Departamento,
d. Realizar o hacer realizar las obras publicas departamentales necesarias para la instrumentación de los planes.

Se hace notar que los literales b y c del proyecto del Ley son inconstitucionales ya que corresponden al Intendente y no al Gobierno Municipal.

Se observa además que le párrafo correspondiente a las localidades que no cuentan con gobiernos locales esta demás.

No se observan las competencias de las autoridades locales por que se ajustan a las normas que crean las que hoy existen, si el País avanza y crea municipios estas competencias deberán cambiar totalmente.

III) Competencias del Poder Ejecutivo:

Se hacer notar que entre sus competencias no se incluye una fundamental, como es la de coordinar las políticas y planes de Ordenamiento Territorial con los gobiernos de los países vecinos.

Desde luego que en este tema deberá trabajar el Ministerio de Relaciones Exteriores pero es fundamental que el MVOTMA participe y tenga la obligación de participar en la coordinación regional.

No se trata solamente de los problemas que plantean los centros poblados limítrofes, ya de por si muy complicados y difíciles, sino que tiene que incluir toda la región y en algunos temas una muy amplia región que puede llegar a Chile o Bolivia.

IV) Competencias del MVOTMA

En este tema el proyecto presenta mas problemas por lo que le falta que por lo que establece.

[redacted]

El MVOTMA debe tener entre sus competencias la de ser el promotor, catalizador y unificador de los desarrollos teóricos nacionales, a usar por las administraciones, relacionados con el Ordenamiento y Gestión Territorial y Urbana, promoviendo:

1. la formación de su propio personal y el de los gobiernos Departamentales, Locales y de los demás organismos públicos,
2. el análisis y la discusión de los temas relacionados con estas materias,
3. el desarrollo de una terminología general común,

ARTICULO 5° (Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial)

Entre las competencias de esta Comisión no puede estar incluido el literal c., para contar con las opiniones de los organismos que la integran están los mecanismos de vista publica pero además parece difícil que un organismo con tan amplia integración pueda emitir una opinion en materias tan especificas como los planes.

ARTÍCULO 6° (Obligatoriedad)

Sin comentarios salvo que, como en el resto del texto, hay que eliminar la palabra desarrollo.

CAPITULO IV LIMITES DEL PODER DISCRECIONAL

ARTICULO 7° (Cumplimiento de los planes y demás reglas de derecho)

Se observa que la autorización previa debe ser del Organismo competente, (Intendencia o MVOTMA) según corresponda, por lo que parece que es necesario corregir este aspecto, además de que las autorizaciones no son del Gobierno Departamental, sino del Intendente.

ARTICULO 8° (Actividad Administrativa)

Se hace notar que la autoridad competente para dictar un acto administrativo autorizando obras o actividades en el territorio es quien esta obligada a verificar que el gestionante cumpla con todas las disposiciones y normas, por lo que no son solo los Gobiernos Departamentales quienes tienen que hacerlo.

También se hace notar que los actos administrativos listados corresponden al Intendente y no a los Gobiernos Departamentales.

El segundo párrafo esta demás, siempre y en toda materia es obligación de la autoridad otorgar el permiso a quien cumpla con todas las exigencias requeridas por las normas.

No es posible que si la Administración no se expide en una solicitud de permiso se produzca su denegacion automáticamente, en todo caso cuando se produce una demora injustificada y la Administración no es capaz de pronunciarse el proyecto deberia quedar automáticamente

[redacted]



autorizado. Los ciudadanos tienen derecho a un trato justo y rápido por parte de la Administración

ARTICULO 9° (Derecho de Propiedad)

Los comentarios referidos a la captura del valor agregado a los predios por los planes y las compensaciones a los propietarios cuyos predios disminuyen de valor por los planes ya han sido hechos y se reiteran.

Además hay que hacer notar que:

1. El segundo párrafo debe agregar al derecho a construir, el **derecho a fraccionar o mejor aun a urbanizar**, se sugiere eliminar (permiso de construcción) ya que solo confunde.
2. Aquí también, en lo referido a las modificaciones de los predios, se confunde al Gobierno Departamental con el Intendente.
3. No es aceptable que se excluya de la necesidad de obtener permiso de construcción a todas las edificaciones en área rural vinculadas con la vivienda del productor o destinadas a la explotación agropecuaria, en algunos casos es necesario que también estas construcciones queden sujetas a permiso previo[6].

En realidad la Ley debería establecer que requieren permiso de construcción previo las obras ubicadas en los predios rurales cuando el Plan lo indique.

ARTICULO 10° (Obras Publicas)

No es posible compartir este articulo, se reiteran las observaciones ya realizadas.

ARTICULO 11° (Competencia).

No es entendible que estas disposiciones no estén en el capitulo correspondiente y cuando establece la competencia de los distintos niveles de gobierno.

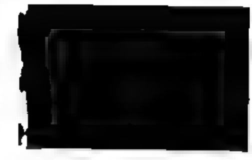
Se hace notar que lo que establece es correcto pero contradictorio con lo establecido en otros artículos, sin embargo no agrega nada, las competencias listadas ya corresponden al Intendente dentro de las normas vigentes.

Además la redacción planteada no aclara que las resoluciones en estas materias solo pueden ser tomadas en la aplicación de las normas y planes vigentes.

Por ultimo se hace notar que el literal e. debería ser: en general, toda autorización de uso o modificación del predio.

---

[6] La Ordenanza de Construcción vigente en el Departamento de Maldonado lo exige para todas las edificaciones al sur de la Ruta 9


[redacted]

TITULO II: INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CAPITULO I: PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

ARTICULO 12 (Objetivos y previsiones).

Corresponde señalar que el ordenamiento del territorio se refiere a su uso y a su equipamiento, con infraestructuras y obras físicas, por ello el **Programa General ESTRATEGICO de Ordenamiento Territorial, deberá abarcar las previsiones nacionales de ocupación EQUIPAMIENTO y USO del territorio nacional en el largo plazo Y SU VINCULACIÓN CON LA REGION, en el marco de los planes de desarrollo nacional.**

INCLUIRA LOS ESQUEMAS NACIONALES DE CENTRALIDAD, LAS REDES GENERALES DE: COMUNICACIÓN, DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA, DISTRIBUCIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO Y LAS AREAS NACIONALES PROTEGIDAS.

INDICARA LAS ACCIONES ESTRUCTURANTES DEL PROGRAMA Y ESTABLECERA LAS PRIORIDADES.

Lo más importante es que a este nivel se deben considerar solo los elementos fundamentales, estructurantes y de carácter nacional.

ARTICULO 14° (Contenido).

Una vez mas se confunden los planes de desarrollo con los de ordenamiento territorial pero además este articulo contiene propuestas que no son compartibles.

Si el PGEOT tiene algún sentido será por sus aspectos de definiciones referidas al uso territorio y a los equipamientos, de carácter nacional, que este requiere para que la sociedad pueda funcionar adecuadamente y de forma que todos los actores sociales cuenten con una referencia clara en la que insertar sus actividades.

[redacted]

Lo importante aquí es la propuesta, debiendo entenderse que la primera tiene que ser realizado en forma rápida, con la información disponible o que se pueda obtener rápidamente, de forma de superar la etapa del diagnostico para tener las propuestas de acción[7].

El articulo en los puntos I) y II) se refiere a temas muy importantes y que seguramente deberán ser tenidos en cuenta cuando se hagan planes de ordenamiento territorial, pero que no forman parte de él.

Estos documentos son de información y con los conceptos teóricos básicos con los que se trabaje, que no se encuentran entre lo solicitado en este articulo pero que son fundamentales para entender las propuestas, forman parte de la fundamentacion del programa.

[7] el MVOTMA ya cumplio 10 años y aun no ha hecho ningún trabajo de ese tipo.

[redacted]

Esta y la información deben ser anexos al programa, son fundamentales para entenderlo, evaluarlo o criticarlo, pero son accesorios para quienes deben operar con él.

El contenido del punto III es lo que realmente importa ya que es donde se define la propuesta, sin embargo el texto no dice nada.

El Programa General Estratégico de Ordenamiento Territorial debe contener los objetivos y los criterios a aplicar en la planificación territorial y en forma esquemática la zonificación general del país y sus vinculaciones con la Región, la centralidad, la red vial principal, las redes principales de distribución de energía y comunicaciones, los puertos, los aeropuertos, las grandes áreas protegidas, represas y todo otro elemento estructurante del territorio.

Debe indicar las obras, acciones y políticas estructurantes o criticas para su aplicación y definir las prioridades, la norma debe establecer que los planes sectoriales se tienen que elaborar y ajustar a las disposiciones de este esquema.

Debería ser aprobado por Ley.

ARTICULO 16° (Objetivos del Programa)

En realidad es difícil entender por que este articulo reitera parcialmente el titulo del articulo 12, esta duplicación es ilogica.

El Programa será lo que indica este articulo aunque hay que agregarle que las acciones privadas también quedan sujetas a lo establecido en él.

CAPITULO II: INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION: LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

En el nombre del capitulo falto que se refiere a la planificación territorial y en el ámbito departamental, desde luego la palabra desarrollo esta demás.

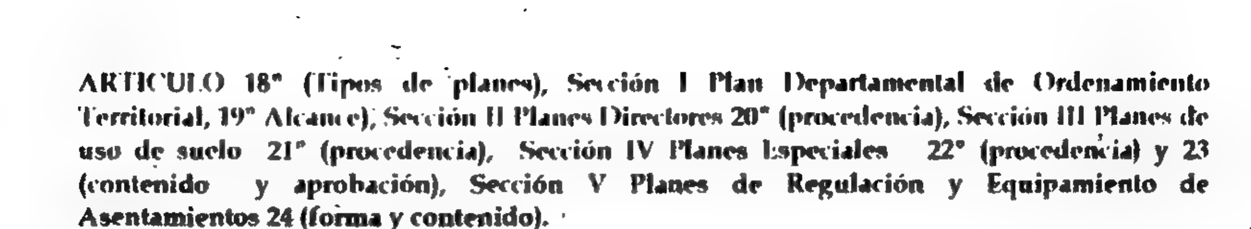
ARTICULO 17°. (Competencia)

Este es otro articulo no tiene una redacción correcta ya que los Gobiernos Departamentales, a iniciativa del Sr. Intendente, deben realizar y aprobar los Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, Planes de Ordenamiento Territorial de sus distintas zonas, Proyectos Urbanísticos o de Detalle, que tienen que ser coherentes y coordinados, pero independientes.

Se hace notar que no necesariamente los departamentos deben empezar con el plan de ordenamiento territorial departamental, puede que les sea más urgente y necesario comenzar con otros planes, lo que tiene que ser posible.

Cuando un emprendimiento, privado o publico, requiera una modificación a los planes existentes o un plan de detalle, el interesado presentará ante el Intendente la propuesta de modificación del plan que entienda pertinente.

El Ejecutivo Municipal la estudiará y en caso de que la entienda viable procederá a modificar el plan de acuerdo al mecanismo previsto de modificación de los planes, que culminará con la aprobacion de la Junta Departamental como corresponde.



ARTICULO 18° (Tipos de planes), Sección I Plan Departamental de Ordenamiento Territorial, 19° Alcance), Sección II Planes Directores 20° (procedencia), Sección III Planes de uso de suelo 21° (procedencia), Sección IV Planes Especiales 22° (procedencia) y 23 (contenido y aprobación), Sección V Planes de Regulación y Equipamiento de Asentamientos 24 (forma y contenido).

Lo primero que hay que hacer notar es que también en los planes Departamentales lo importante es la propuesta por lo que debe ponerse el acento en ella y no en el diagnostico y la información.

Tal como en el caso del PGEOT los documentos I y II son de información y con los conceptos teóricos básicos con los que se trabaje, que no se encuentran entre lo solicitado en este artículo pero que son fundamentales para entender las propuestas, forman parte de la fundamentacion de los planes.

Los distintos tipos de planes tienen su razón y esta no puede ser otra que el contenido del plan, si estos tienen distintos contenidos tendrán distinto nombre.

A nivel Departamental se deben regular dos tipos de asuntos referidos al territorio:

- **Los referidos a su uso y estructura del territorio y**
- **Los referidos a la forma o geometría urbana.**

En este sentido parece razonable definir los siguientes tipos de planes:

- **PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, que se refiere al uso del territorio y que define, en la escala correspondiente, la centralidad, las categorías de usos del suelo y las características de las actividades que son compatibles con cada una de ellas, la dotación de infraestructuras y servicios que deberán contar, las áreas protegidas, los trazados de las vías de comunicación y accesos, las redes de energía y comunicación, el sistema de áreas recreacionales y verdes, los grandes equipamientos como puertos, aeropuertos, terminales de pasajeros o cargas, etc., las acciones y equipamientos estructurantes y los mecanismos de evaluación y cambio.**

- **PLAN URBANISTICO, ESPACIAL O DE DETALLE, que se refiere a la forma urbana y que la define con la geometría de sus componentes, las tipologías de edificación, las infraestructuras necesarias, los equipamientos culturales, educacionales, de salud y urbanos de todo tipo y las formas de prestación de los servicios. Su escala depende del detalle que requiera ser regulado y en caso de grandes emprendimientos como institutos de enseñanza, centros hospitalarios, shopping centres, grandes hoteles, equipamientos deportivos, etc. pueden requerir el ajuste con un plan de detalle.**

Los distintos tipos de planes planteados en el proyecto de Ley no se ajustan a estos conceptos, en realidad no tienen contenido.

Las 4 categorías de suelos que obliga a utilizar son totalmente incompletas ya que omite categorías básicas como la de las áreas protegidas, que son fundamentales para la gestión del territorio y la de los suelos cuyo uso y características no son las de los suelos urbanos pero tampoco son rurales.

[redacted]

Estas zonas sin embargo existen y son fundamentales para el funcionamiento de los asentamientos humanos, son áreas en las que se instalan grandes depósitos, algunas industrias, especialmente las que requieren grandes espacios ó son peligrosas, grandes subestaciones y sitios de interconexión eléctrica o de comunicaciones, centrales de intercambio de sistemas de transporte multimodal, producciones agropecuarias, hortofrutícolas o granjeras intensivas, formas residenciales semirurales, etc..[8]

En este nivel hay varias escalas diferentes de trabajo, el nivel departamental, en nivel regional que puede involucrar a mas de un departamento y el nivel urbano, que en algunos casos también involucra a mas de un departamento, sin contar con las complejidades de los centros urbanos de frontera.

A titulo de ejemplo, se sugiere definir los siguientes tipos planes:

1. **el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental debe incluir:**
1.1. las distintas categorías de suelos (urbano, suburbano, natural, protegido, no urbanizable, rural, especializado, etc.) para el medio plazo;
1.2. la red vial nacional y departamental, los equipamientos e infraestructuras instaladas o a instalar en el territorio del departamento y todos los demás elementos requeridos por los distintos medios de transporte;
1.3. los esquemas departamentales de los sistemas de abastecimiento de agua potable, de disposición de los residuos líquidos y solidos, de suministro de energía (eléctrica, gas, etc.) y de comunicaciones;
1.4. las proyecciones de evolución de la población, permanente y fluctuante, y densidades de población propuestas en cada área;
1.5. los criterios generales de uso de las distintas zonas;
1.6. la definición de las dotaciones de infraestructuras y servicios con los que contaran las distintas áreas en el corto, medio y largo plazo;
1.7. la definición de los aspectos esenciales y estructurantes de la propuesta;
1.8. un listado de acciones a desarrollar para implementar el Plan (obras, normas, controles, etc.), priorizado;
1.9. un estudio económico - financiero de la propuesta y en particular de las obras y de la implantación y prestacion de los servicios planteados;
1.10. un estudio de evaluación de impacto ambiental de la propuesta.

2. **Planes de Ordenamiento Territorial para los centros poblados principales y sus áreas próximas** que deben incluir:
2.1. la clasificación del suelo en áreas caracterizadas, dentro de las categorias definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, para el medio plazo, con definición de los limites entre cada zona y su superficie;
2.2. las caracteristicas de uso de las distintas zonas y las dotaciones necesarias de infraestructuras y servicios con los que deberan contar.
2.3. las áreas de reserva de tierras urbanizables;
2.4. la red vial principal y la calificación del resto de las vías definiendo sus caracteristicas;
2.5. los accesos como forma de integración de la red urbana con las redes nacionales y departamentales;
2.6. los espacios abiertos de uso publico;
2.7. las áreas homogeneas;

[8] en el Departamento de Maldonado estas áreas se llaman SUBURBANAS



2.8. la centralidad;
2.9. las áreas protegidas;
2.10. los esquemas de los sistemas de abastecimiento de agua potable, de disposición de los residuos líquidos y sólidos, de suministro de energía (eléctrica, gas, etc.) y de comunicaciones;
2.11. la definición de los aspectos esenciales y estructurantes de la propuesta;
2.12. un listado de acciones a desarrollar para implementar el Plan (obras, normas, controles, etc.), priorizado;
2.13. propuesta de impuesto a las edificaciones inapropiadas y baldíos;
2.14. un estudio económico - financiero de la propuesta y en particular de las obras y de la implantación y prestación de los servicios planteados;
2.15. un estudio de evaluación de impacto ambiental de la propuesta.

3. **Proyecto Urbanístico para cada centro poblado** que, en el marco del POT defina:
3.1. la propuesta de implantación y trazado urbano;
3.2. la definición de las tipologías de asentamiento en la trama;
3.3. la configuración y dimensiones de las parcelas;
3.4. el diseño de la red vial;
3.5. las tipologías de ocupación del suelo;
3.6. la geometría general de la ciudad;
3.7. la orientación de los tipos de paisaje urbano;
3.8. el emplazamiento y características de los centros y servicios de interes colectivo;
3.9. el diseño de los espacios abiertos de uso publico;
3.10. el diseño de las infraestructuras urbanas;
3.11. las prioridades en las obras;
3.12. formas de prestación de los servicios;
3.13. la viabilidad económica - financiera del proyecto;
3.14. los mecanismos de gestión y control del proyecto;
3.15. el estudio de impacto ambiental.

Requerirán Proyectos de Detalle por lo menos los siguientes casos:

a) todo emprendimiento no previsto en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los Proyectos Urbanísticos;
b) todo emprendimiento que implique un cambio importante en las características ambientales de una zona;
c) transformación de las zonas ocupadas con edificaciones clandestinas, inadecuadas o asentamientos;
d) emprendimientos a realizarse en zona rural distintos a la explotación agropecuaria o forestal del predio;
e) actuaciones que puedan alterar severamente paisajes que son de interes publico departamental determine preservar;
f) las grandes obras de infraestructura;
g) los que la reglamentación o los planes prevean.

La elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial y los Proyectos Urbanísticos deberán contar con:

• La información mas completa posible que incluya: uso del suelo, procesos demográficos y socio - económicos, características y requerimientos ambientales, geomorfología y demás

características del territorio, flujos de personas, materia y energía, listado de los conflictos más importantes y de los aspectos positivos de la ocupación y uso actual del territorio.

* La recolección, el análisis y el diagnostico de la situación deberá resultar de un proceso transdisciplinario e incluirá las propuestas de los responsables de las políticas nacionales y sectoriales.

* Los conceptos teóricos básicos con los que se trabajo y que determinan el diagnostico y las propuestas.

En todos los casos y en todas las escalas, los planes deben ser realizados con la misma terminología por lo que es indispensable que esta sea definida en la Ley, la reglamentación debe regular las escalas basicas y la documentación mínima con las que se deben trabajar los distintos tipos de planes.

Es bueno que se mantenga la propuesta de explicitar las condiciones en las que se puede actuar en el área rural y la prohibición de autorizar por planes especiales construcciones y usos contrarios a lo previsto en los planes de Ordenamiento Territorial o Proyectos Urbanísticos.

ARTICULO 23° (Contenido y aprobación)

En el esquema planteado en estos comentarios este articulo no tiene sentido.

SECCION V: PLANES DE REGULACION Y EQUIPAMIENTO DE ASENTAMIENTOS

ARTICULO 24° (Forma y Contenido)

En realidad los asentamientos cuando sean regularizables o puedan ser mantenidos en el sitio en el que se encuentran, deben ser objeto de Planes Urbanísticos, como se indicó oportunamente.

SECCION VI: NORMAS COMUNES A TODOS LOS PLANES.

ARTICULO 25° (Elaboracion y naturaleza juridica)

A este articulo le falta la obligación de que los trabajos deben ser realizados por equipos técnicos idoneos, desde luego para dotarse de estos equipos los Intendentes podran incorporar al personal tecnico departamental los tecnicos que requiera, contratar consultores, equipos consultores o llamar a concurso

No es necesario incluir en la ley las formas como los Intendentes se dotan de los equipos tecnicos, ya que estas no escapan a los procedimientos generales que se usan en la administracion publica para ello.

ARTICULO 26° (Compensaciones)

El planteo es totalmente incompleto, tiene que ser objeto de esta Ley el sistema de captura del valor agregado a los predios por la planificación y los mecanismos de compensaciones



que puedan ser de justicia para los predios que vean disminuidos en su valor por la planificación.

Este aspecto es esencial para que el sistema funcione justa y adecuadamente.

ARTICULO 27° (Fraccionamientos)

No parece razonable que los fraccionadores deban entregar a las Intendencias el 20 % de los solares resultantes en su fraccionamiento.

Lo que corresponde hacer es cobrar un impuesto adecuado a toda tierra cuando se incorpora al área urbana por medio de un fraccionamiento, su monto debe ser estudiado razonablemente.

El impuesto debe permitir la compra del terreno a un precio solo un poco mayor que el que tendría si fuera destinada a la producción agropecuaria, forestal o granjera; debe además permitir á la empresa realizar los estudios técnicos y las obras necesarias para su urbanización y dejar margen para que el fraccionador tenga una ganancia razonable y por ultimo, deben ser tales que permitan la venta del terreno dentro de los precios lógicos de los terrenos urbanos de la zona.

ARTICULO 28° (Poder vinculante)

No se comparte el ultimo párrafo, las obras de viviendas de interés social no deben segregarse del área urbana y concentrarse en áreas dispuestas para ellas, todo lo contrario es muy importante que el tejido urbano aloje, la mayor diversidad social posible.

Tal como ya se indicó, la segregación social que ha venido realizando el Estado edificando viviendas de interes social en áreas especiales para ellas, además de discriminatorio, es uno de los factores más importantes en la generación de la violencia urbana.

Las edificaciones de BHU, del MVOTMA y de MEVIR deben realizarse en áreas urbanas, aptas para vivienda, ajustando los proyectos a las normas vigentes en ella y obteniendo previamente el permiso de construcción respectivo.

ARTICULO 29° (Impacto Ambiental)

No solo los planes de OT requieren estudio de impacto ambiental, también lo requieren los Proyectos Urbanísticos.

Se hace notar que no tiene sentido hablar de impactos territoriales, técnicamente solo debe decirse "ambiente".

ARTICULO 30° (Publicidad y vigencia)

Sin comentarios, aunque la publicación de los gráficos puede ser muy difícil y cara.

Seria oportuno obligar a tener los planes completos, incluido los gráficos, en Internet.

SECCION VII: PARTICIPACION CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

ARTICULO 31° (Regla general)

Sin comentarios.

ARTICULO 32° (Puesta en Manifiesto)

Sin comentarios.

Estos dos artículos recogen una teoría muy promovida por algunos sectores técnicos y políticos, las asambleas para presentar y consultar los planes, sin embargo esto no es adecuado para obtener realmente la opinion de la comunidad, son realmente pocos los ciudadanos que tienen vocación y oportunidad para participar en asambleas de discusión de los planes, además que algunas personas usan estas asambleas para promover y hasta imponer sus intereses personales.

Demás esta señalar que son pocos los ciudadanos que cuentan con formación y conocimientos que le permitan evaluar la totalidad de la propuesta y formarse un juicio adecuado de ella.

Para poder tener una respuesta que refleje la opinión de la mayoría de la ciudadanía es necesario usar tecnicas de consulta de opinion mas sofisticadas que las asambleas publicas.

Las autoridades responsables de la elaboración de los planes deberían hacerlos conocer, explicándolos por medio de campañas publicitarias adecuadas y luego tratar de evaluar la opinión de los vecinos recogiendo su opinión por medio de encuestas y otras formas de conocimiento de la opinion publica.

ARTICULO 33° (Elaboración concertada)

Sin observaciones.

ARTICULO 34° (Nulidad)

Sin observaciones.

ARTICULO 35° (Revisión)

Sin observaciones.

CAPITULO III: FOMENTO DE LA ACTIVIDAD DEPARTAMENTAL

ARTICULO 36° (Apoyo del Gobierno Nacional)

Sin Observaciones.

ARTICULO 37° (Fomento de la Planificación Departamental)



El primer cometido en este aspecto debería ser el de colaborar en el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Departamentales.

No se hacen observaciones en los demás aspectos, salvo en cuanto a que la redacción debe dejar claro que lo establecido en los literales b y c es a título de colaboración pero que su uso no es obligatorio.

CAPITULO IV: PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL

ARTICULO 38°(Alcance)

La idea es correcta, aunque debería mejorar la redacción.

Sin embargo cualquiera de los distintos tipos de planes pueden ser necesarios.

ARTICULO 39° (Contrato de Planificación)

Sin comentarios.

ARTICULO 40° (Documentación)

La estructura y la documentación de estos planes debe ser la que corresponda a su categoría.

CAPITULO V: COORDINACION

Como se ve tiene mal la numeración.

ARTICULO 41° (coordinación entre la actividad departamental, regional y nacional)

Falta establecer las obligaciones del Poder Ejecutivo respecto a los planes departamentales, además debería establecer algún mecanismo para dirimir las diferencias.



TITULO III: INSTRUMENTOS DE GESTION

CAPITULO I: PODERES DE POLICIA TERRITORIAL

ARTICULO 42° (competencia y alcance)

Sin comentarios.

ARTICULO 43° (Sanciones)

Falta agregar que en los casos en que se deban realizar obras para la recuperacion de la situación anterior, además de las multas, el infractor las deberá pagar.

La propuesta no indica a quien se le aplican las sanciones y la realidad muestra que los responsables pueden ser los propietarios de los predios, pero también los promotores de la operación, los técnicos actuantes, los escribanos, los vendedores, la Ley debe prever sanciones para todos los posibles responsables.

Tampoco prevé sanciones para los casos de ocupación de predios ni para las operaciones inmobiliarias, tan comunes, que se realizan ocupando predios.

Por ultimo hay aspectos que debieran ser figuras penales ya que hay muchas operaciones inmobiliarias que resultan estafas a los compradores, a los propietarios de los predios y también al Estado.

ARTICULO 44° (Garantías)

Sin comentarios.

CAPITULO II: EXPROPIACIONES

ARTICULO 45° (Inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes)

Sin comentarios, salvo que ya lo establecía en el articulo 1°.

ARTICULO 46°(Utilidad publica)

No tiene sentido, si el inmueble es necesario para la ejecución de los planes se puede expropiar como ya lo dispone el articulo 1° de esta Ley, si no lo es no tiene sentido su expropiación.

En caso de que un inmueble continúe baldío o inexplotado no puede ser razón para su expropiación.

ARTICULO 47° (Expropiación con pago diferido)

Sin comentarios.

CAPITULO III: CARTERA NACIONAL DE TIERRAS

ARTICULO 48° (Cartera de tierras)

[redacted]

Los comentarios ya han sido realizados.

Se reitera que la creación de áreas urbanas para pobres es sumamente incorrecta y discriminatoria, no debe ser la política nacional, por lo que este capitulo no debería estar incluido en la Ley.

CAPITULO IV: CARTERA DEPARTAMENTAL DE TIERRAS

Se observa el titulo, debe usar la palabra departamental y no municipal.

Corresponden los mismos comentarios, no debería incluirse en la Ley.

ARTICULO 49°

Sin comentarios.

CAPITULO V: SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA DE DESARROLLO REGIONAL O LOCAL.

El contenido de este capitulo es un estrictamente político y no de ordenamiento territorial.

Se insiste en los comentarios ya realizados, no deben crearse estas sociedades.

[redacted]

[redacted]

TITULO IV: DISPOSICIONES ESPECIALES

CAPITULO I: AJUSTES LEGALES

Ante las observaciones generales que tiene este proyecto de Ley parece totalmente innecesario considerar modificaciones a otras normas, esto será sensato cuando se logre acordar los mecanismos y las disposiciones que estos requieran.

[redacted]

[redacted]